

DAS MARGENS PARA UM LUGAR DE MAIOR DESTAQUE: AMBIGUIDADES NA ESTRATÉGIA POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A EDUCAÇÃO DE ADULTOS

*From margins to maintream: ambiguities in adult
education policies in the European Union*

Paula GUIMARÃES

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (Portugal)

Fecha de recepción del original: febrero de 2014

Fecha de aceptación: abril de 2014

RESUMO: A intervenção das organizações internacionais na educação, como a UNESCO e a OCDE, aconteceu sobretudo depois da II Guerra Mundial. No caso da União Europeia, essa intervenção fez-se inicialmente através da promoção da formação profissional, sendo de registar orientações para a aprendizagem ao longo da vida, que incluem outras propostas para além do desenvolvimento da formação profissional, a partir de meados dos anos de 1990. Neste contexto, a formação, a educação e a aprendizagem ganharam um maior destaque nas duas últimas décadas.

Ora, a União Europeia tem privilegiado duas finalidades: a construção de um espaço europeu de educação que contribua, entre outros, para a união política dos estados-membros que integram esta organização; e o desenvolvimento de programas que favoreçam a empregabilidade dos cidadãos europeus, bem como a inserção e a manutenção dos mesmos no mercado de trabalho, através sobretudo da formação profissional. Contando com um número já significativo de documentos políticos, de orientações e de programas de apoio financeiro, denotam-se contudo ambiguidades na intervenção desta organização internacional, de entre as quais um esforço de europeização das políticas públicas nacionais influenciadas por preocupações com o desenvolvimento da economia, a adaptabilidade e a flexibilidade dos adultos no mercado de trabalho. Adicionalmente, num quadro de forte retração do estado na organização e desenvolvimento de provisão pública de educação de adultos, os programas de apoio financeiro da União Europeia levaram a que as políticas e as práticas de educação de adultos de carácter crítico perdessem relevância num momento em que estas são particularmente necessárias.

PALAVRAS-CHAVE: educação de adultos; União Europeia; aprendizagem ao longo da vida

ABSTRACT: The intervention of international organizations in education, such as UNESCO and OECD, happened mainly after the II World War. For the European Union, this intervention was made at first through vocational training and lately through guidelines concerning lifelong learning that included other forms of provision especially after mid-1990. Within this context, training, education and learning got much attention during the last two decades.

In its guidelines, the European Union has given emphasis to two aims: the building of the European space of education, a contribution to the political union of member-states; and the development of programmes that favour employability of European citizens, as well as their insertion and maintenance of these in the labour market, mainly by the use of vocational training. Having produced several political documents, guidelines and programmes of financial support, it is still possible to observe several ambiguities in the intervention of this organization, among these the effort of europeization of national public policies influenced by concerns with the development of economy, adaptability and flexibility of workers in the labour market. Additionally, within a context of strong retraction from the state in the organization and development of educational public provision, the financial support programmes of the European Union has reduced the implementation of policies and practices of adult critical education when these seem to be very needed.

KEYWORDS: adult education, European Union, lifelong learning.

As organizações internacionais e a educação de adultos

Diversos autores defendem que a educação de adultos europeia emerge no contexto do estado-nação (Pöggeler, 1990). Este domínio surgiu associado à construção de uma identidade nacional, como aconteceu, por exemplo, com as iniciativas impulsionadas por Grundtvig na Dinamarca no século XVIII e com as ações levadas a cabo pelo movimento operário inglês ainda nos séculos XIX e início do século XX (Holford & Milana, 2014, entre outros). Paralelamente, muitas práticas de educação formal de segunda oportunidade (bem como não formal) envolveram a consolidação do estado (Santos, 1998) e, em particular no último século devido à continuidade dessas atividades, permitiram a existência de políticas públicas com expressão e impacto social.

Mas, para lá da intervenção do estado e do desenvolvimento das políticas públicas, foi depois da II Guerra Mundial que diversas organizações internacionais governamentais assumiram um papel de relevo na educação de adultos. Esta circunstância atribuiu um impulso à internacionalização das problemáticas educativas em muitos países, em particular naqueles cuja educação não se apresentava como um tema relevante da agenda política nacional (Teodoro, 2001).

De resto, foi no seio destas organizações que começou a difundir-se a ideia de que a educação se prolongava pela vida e se desenvolvia ao largo da vida. As expressões através das quais esta ideia inicialmente se generalizou foram diferentes. Por exemplo, a UNESCO adoptou, numa primeira fase, a expressão “educação permanente”, enquanto que a OCDE professou a “educação recorrente”. Mais recentemente, a expressão “aprendizagem ao longo da vida” ganhou destaque nessas organizações, tendo sido adoptada desde meados da década de 1990 também pela União Europeia.

As diferentes palavras para designar uma ideia que se tornou tão importante nos últimos tempos não podem deixar de estar relacionadas com os valores e as finalidades que estas organizações defendem. Neste sentido, os conceitos e os paradigmas propostos respondem às suas próprias finalidades. Por isso, as orientações e os programas que apresentam incluem propostas coerentes com os valores que as sustentam, dirigidas aos sectores contemplados nos seus mandatos (Kallen, 2002: 33). Nesta linha de ideias, a União Europeia revela-se um exemplo interessante, uma vez que começa por se constituir como uma união económica e aposta em particular na formação profissional. Apesar de nunca ter abandonado a intervenção neste sector, mais recentemente, procurou igualmente promover a união política entre os estados-membros, através, por exemplo, de um aumento da sua esfera de influência e de competências na educação (na formação e até na aprendizagem), como estratégia para resolver problemas económicos e sociais, como o desemprego e a preparação para a entrada e/ou manutenção no mercado de trabalho dos sujeitos. Esta circunstância envolveu ambiguidades (Alves, 2010; Zarifis & Gravani, 2014) na estratégia europeia para a formação, educação e aprendizagem, no quadro da europeização das orientações para a educação e formação (Antunes, 2008), para a construção do “espaço europeu de educação” (Nóvoa & Lawn, 2002) e as finalidades que lhes estavam subjacentes.

Das margens para um lugar de destaque: o lugar da educação de adultos na União Europeia

A análise de documentos políticos da União Europeia sobre educação de adultos permite afirmar que este domínio ganhou destaque nesta organização

desde a criação da mesma (Spolar & Holford, 2014). Num primeiro momento, nomeadamente quando foi estabelecida, em 1957, a Comunidade Económica Europeia, atribuiu à formação profissional alguma importância. De facto, o Tratado de Roma (1957) referia, no Art.º 128, que a formação profissional se constituía numa estratégia para a promoção de bens, serviços, capital e trabalho. Esta circunstância acabou por permitir a criação de um conjunto de programas de apoio com o propósito de desenvolver a economia (designadamente, aumentar a produtividade e a competitividade, facilitar a integração dos indivíduos no mercado de trabalho, etc.). Esta prioridade centrou-se no desenvolvimento de recursos humanos, enquanto instrumento de promoção do capital humano, da qualidade do trabalho técnico e racional. Neste contexto, a educação (em particular os sistemas de educação formal) manteve-se à margem da intervenção da Comunidade Económica Europeia, apesar de em diferentes ocasiões, como aconteceu em diversos conselhos de ministros, o papel da referida organização internacional neste domínio tivesse sido debatido (Antunes, 2008; Rasmussen, 2014).

Na verdade, devido ao princípio da subsidiariedade, os estados mantiveram um elevado grau de autonomia neste domínio. Este princípio assenta no pressuposto segundo o qual a União Europeia só deve atuar num determinado sector quando a sua ação é considerada mais eficaz que uma intervenção desenvolvida por outras entidades. Neste sentido, afirma-se no Art.º 5 do Tratado da União Europeia que

“3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.” (União Europeia, 2010, p. 18).

Por esta razão, só mais recentemente a educação passou a ser vista pela União Europeia como um domínio prioritário. No Tratado de Maastricht, em 1992 (Art.ºs 126 e 127), estabeleceu-se os contornos dessa intervenção e, desde então, tem-se assistido ao surgimento de orientações e programas que, embora não integrem uma política, incluem mecanismos diversos que dão expressão às decisões tomadas. A valorização da formação, educação e aprendizagem pela via da formação de recursos humanos à qual se assistiu sobretudo a partir de 1990, permitiu à União Europeia a definição de uma “estratégia política” (Griffin 1999a e 1999b), designada de “aprendizagem ao longo da vida”, que tem vindo a ser consolidada nas duas últimas décadas. Esta estratégia tem acentuado os meios (e não tanto os fins) e tem favorecido a articulação dos sistemas de educação e formação no quadro da “construção

do espaço europeu de educação” (Nóvoa & Lawn, 2002). Em resultado, devido à existência de apoios financeiros e de diferentes mecanismos de regulação, como o método aberto de coordenação, os indicadores (*benchmarks*) e as boas práticas, as orientações da União Europeia neste domínio acabaram por ter impactos nos modos como se concebe e trabalha na educação de adultos em diversos países e promoveram o surgimento de uma nova ordem educativa, com afirmaram Field (2006) e Antunes (2008). Para além deste mecanismo de regulação, registou-se a disseminação de muitos documentos políticos que impuseram uma certa “construção política” e “novas formas de pensar” a educação (a formação e aprendizagem) na Europa (Nóvoa, 2013).

Assim, se se atentar a alguns documentos políticos publicados nas últimas duas décadas, verifica-se que foi ao longo dos anos de 1990 que a União Europeia passou a exibir preocupações mais óbvias com a formação, educação e aprendizagem, no quadro de uma forte crítica aos sistemas educativos nacionais. Um exemplo elucidativo deste esforço pôde ser identificado no *Livro Branco para o Crescimento, Competitividade e Emprego* (European Commission, 1994). Neste texto, descreveu-se um cenário económico, social e político complexo, no qual a formação, a educação e a aprendizagem assumiam novos papéis “no desenvolvimento da sociedade do conhecimento, na promoção de competências para o trabalho e para o desenvolvimento da economia, tendo em vista a existência de cidadãos e de trabalhadores mais críticos e criativos” (*idem*). Publicado no ano seguinte, o *Livro Branco sobre Educação e Formação: Rumo à Sociedade Cognitiva* (European Commission, 1995) enfatizou igualmente a emergência da sociedade do conhecimento e a importância desta para o emprego, atribuindo uma utilização mais instrumental ao conhecimento, à Ciência e à tecnologia. De facto, estes dois documentos atribuíram um papel central à formação, bem como à educação e à aprendizagem, tidas como pedras angulares da sociedade cognitiva e como pilares da coesão social e da prevenção da exclusão. Apontaram também para uma relação privilegiada com o trabalho, na promoção da empregabilidade dos indivíduos em sociedades nas quais o desemprego estrutural se tornava cada vez mais uma realidade incómoda. Esta circunstância traduziu desenvolvimentos mais evidentes ao nível do pensamento programático e ideológico que, segundo, Antunes (2008), se dirigiam a questões relativas à formação de recursos humanos no processo de integração europeia e ao aumento da competitividade da economia.

Mais tarde, em 2000, a *Estratégia de Lisboa* marcou uma definição mais clara das finalidades e da intervenção da União Europeia na formação, educação e aprendizagem. Assumindo como objectivo estratégico “a construção, até 2010, da economia mais dinâmica e competitiva do mundo, baseada no conhecimento e, simultaneamente, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social”

(Conselho Europeu de Lisboa, 2000), este documento baseou-se na convicção de que a globalização da economia e a crescente importância atribuída às tecnologias da informação e da comunicação exigiam a necessidade de reformar os sistemas de educação e formação europeus e obrigavam à procura de mecanismos que garantissem o acesso à formação, educação e aprendizagem, tendo em vista encontrar formas de ultrapassar o desemprego (*idem*).

Defendeu-se, por tal, que a adaptação e o reforço dos processos de desenvolvimento económico existentes, de criação de empregos e de maior coesão social, eram esforços importantes que deviam ser garantidos por uma intervenção mais ambiciosa que aquela levada a cabo até então. Desta forma, esta estratégia sugeriu inovações nos sistemas educativos europeus que contemplaram, por exemplo, a introdução do método aberto de coordenação. Este método teve como finalidades a identificação e divulgação de boas práticas, enquanto atividades que pudessem ser replicadas noutros contextos e países e concretizassem os objetivos estabelecidos pela União Europeia, nas áreas económica, social e educativa, assim como a criação dos indicadores que deviam promover a convergência de ações e de resultados. Por isso, o método aberto de coordenação implicou que fossem

“(...) definidas, para a União, orientações combinadas com calendários específicos para a consecução dos objectivos nelas fixados a curto, médio e longo prazo; que [fossem] estabelecidos, sempre que necessário, indicadores quantitativos e qualitativos e *benchmarks* de entre os melhores do mundo, adequados às necessidades dos diferentes Estados-Membros e sectores como um método de comparação de melhores práticas; que essas orientações europeias [fossem] traduzidas em políticas nacionais e regionais, por via da definição de metas específicas e da adopção de medidas, tendo em conta as diferenças nacionais e regionais; que se [procedesse] periodicamente à monitorização, à avaliação e à análise pelos homólogos, organizadas como um processo de aprendizagem recíproca” (Conselho Europeu de Lisboa, 2000).

Este método assentou também numa abordagem descentralizada, consentânea com o princípio da subsidiariedade e com o estabelecimento de redes entre os diversos atores envolvidos, estatais, privados e/ou ligados a organizações não-governamentais, com os propósitos de identificar, divulgar e promover as boas práticas. A opção por este método visou acompanhar de modo mais eficaz as mudanças que viessem a ocorrer, pois permitia a avaliação de resultados e, por essa via, a criação de emprego numa sociedade cada vez mais informatizada (Conselho Europeu de Lisboa, 2000).

No mesmo ano foi aprovado o *Memorando da Aprendizagem ao Longo da Vida* (Comissão das Comunidades Europeias, 2000). Este documento estabeleceu duas grandes orientações: “a dinamização da cidadania ativa e a

promoção da empregabilidade”. Estas orientações cruzaram-se com algumas políticas sociais que combinavam a participação dos indivíduos em diversas esferas da vida social e económica, a construção de um sentimento de pertença a uma sociedade europeia, o estabelecimento de mecanismos de inclusão, quanto à empregabilidade e à capacidade de assegurar um emprego e de o manter (*idem*). Estas eram assim tidas como condições decisivas para a construção do espaço europeu de educação, bem como de uma sociedade na qual o emprego, a competitividade e a prosperidade, baseados na economia do conhecimento, eram dimensões centrais.

Este documento incluiu diversas finalidades que se centraram sobre a necessidade de:

- “garantir acesso universal e contínuo à aprendizagem, com vista à *aquisição e renovação das competências* necessárias à participação sustentada na sociedade do conhecimento;
- *aumentar visivelmente os níveis de investimento* em recursos humanos, a fim de dar prioridade ao mais importante trunfo da Europa – os seus cidadãos;
- desenvolver *métodos de ensino e aprendizagem* eficazes para uma oferta contínua de aprendizagem ao longo e em todos os domínios da vida;
- melhorar significativamente a forma como [eram] *entendidos e avaliados a participação e os resultados* da aprendizagem, em especial da aprendizagem não formal e informal;
- assegurar o acesso facilitado de todos a *informações e consultadoria* de qualidade sobre oportunidades de aprendizagem em toda a Europa e durante toda a vida;
- providenciar oportunidades de *aprendizagem ao longo da vida* tão próximas quanto possível dos aprendentes, nas suas próprias comunidades e apoiadas, se necessário, em estruturas TIC” (Comissão das Comunidades Europeias, 2000, p. 4).

Em boa verdade, estas eram finalidades cada vez mais próximas das políticas económicas, nomeadamente do aumento da produtividade e da competitividade, da preservação e da criação de emprego. Complementarmente, acentuou-se o papel dos indivíduos na construção das suas biografias que deviam ter na formação, na educação e na aprendizagem aspectos essenciais para a promoção da adaptabilidade e da flexibilidade em contexto de trabalho. Nesta perspectiva, destacou-se o estreitamento das relações entre a educação, a aprendizagem, a economia e o trabalho, enquanto se assistiu à

preferência pela individualização de percursos, através da escolha de processos que se centravam sobre o sujeito e sobre a sua intervenção nos contextos de trabalho (Guimarães, 2011).

Nestas orientações, denotou-se assim uma tendência para a “instrumentalização da educação e da aprendizagem, associadas estas à economização da vida social” (Lima, 2008) e perspectivadas como uma contribuição para o crescimento económico das empresas e como estratégia para aumentar a possibilidade de os indivíduos participarem no mercado de trabalho. Devido à prevalência da racionalidade económica e à predominância do conhecimento e da informação na distribuição de bens e serviços, a União Europeia manteve o destaque na formação profissional, deixando à educação e aprendizagem o papel de instrumentos complementares no aumento da competitividade das empresas num mercado globalizado (Finger, Jansen & Wildemeersch, 1998, p. 19). Neste quadro, os adultos passaram a ser incentivados a participar na formação, na educação e na aprendizagem para conseguir sobreviver num mercado de trabalho cada vez mais competitivo. Por essa via, a educação e a aprendizagem, bem como a formação, revelaram o seu carácter funcional, surgindo igualmente como novos modos de definir as tarefas económicas e sociais nas sociedades.

Acentuou-se pois o surgimento de uma nova economia educativa caracterizada pela individualização do conhecimento (Alheit & Dausien, 2002, pp. 6-10). Por isso, de acordo com Olssen, a formação, a educação e a aprendizagem emergiram como tecnologias que cada sujeito possuía para efetuar as suas opções de vida. Favoreciam desse modo a promoção da adaptabilidade e da mobilidade dos trabalhadores no mercado de trabalho, pois poderiam facilitar a mudança de emprego, no quadro de um sector de atividade e de sectores distintos. Facilitavam a flexibilidade que níveis elevados de formação geral e técnica favoreciam. Permitiam igualmente o desenvolvimento de competências, enquanto capacidades operativas, que se articulavam com o aumento da permissividade dos constrangimentos legais sobre o trabalho e o emprego. Nesta linha de ideias, num novo ambiente económico, a formação, a educação e a aprendizagem podiam ser entendidas como “tecnologias de adaptação flexível”, dado que levavam a que os sujeitos lutassem pela manutenção dos seus empregos e a inclusão noutros (Olssen, 2006).

Neste quadro, o documento *Educação e Formação 2010* (European Commission, 2004) estabeleceu diversas metas que deveriam ser atingidas no final da primeira década deste século, de entre as quais a média de participação de 12,5% de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida, contribuindo decisivamente para a europeização das orientações para os domínios enunciados (Antunes, 2008). O propósito dessa e de outras metas ligava-se à necessidade de tornar os sistemas europeus de educação e formação uma referência mundial, conferindo dessa forma uma maior visibilidade política e social a

esses domínios. Dos objetivos que essas metas contemplavam, os seguintes teriam particular relevância para a educação de adultos, nomeadamente o desenvolvimento de competências-chave definidas pela União Europeia; o acesso às tecnologias da informação e comunicação; o desenvolvimento da educação a distância; a promoção da cidadania ativa, da igualdade de oportunidades e da coesão social; e o reforço das ligações entre o mundo do trabalho, a investigação e a sociedade. Para a concretização destes objetivos, foram adoptadas decisões específicas e calendários determinados, indicadores mais adaptados aos problemas e às necessidades entretanto identificados nos diferentes estados-membros, processos de monitorização e avaliação dos resultados obtidos segundo o método aberto de coordenação, no quadro de um forte apelo à tradução das orientações europeias para as políticas nacionais (Rasmussen, 2014).

Foi também nesse âmbito que se decidiu a criação de um Quadro Europeu de Qualificações para a aprendizagem ao longo da vida. Este Quadro incluiu um conjunto de princípios e procedimentos-referência para os sistemas de qualificação de cada país, traduzindo a influência da União Europeia nas políticas nacionais, até porque o surgimento deste instrumento tem sido entretanto seguida da aprovação de quadros nacionais de qualificações que lhe são complementares. Paralelamente, o Quadro Europeu de Qualificações incidiu sobre os resultados da aprendizagem, nomeadamente os conhecimentos, as capacidades e as competências, desvalorizando contudo a duração dos processos educativos e formativos, os contextos nos quais estes se desenvolvem e os métodos pedagógicos utilizados. Desta forma, segundo Nuijs (2006) este Quadro tornou mais fácil a sistematização dos resultados da aprendizagem, tal como aumentou a pressão dos estados-membros relativamente aos resultados propostos devido às analogias que se tornaram possíveis por essa via.

Todavia, devido aos resultados obtidos entre 2000 e meados da década, parques, heterogéneos (Zarifis & Gravani, 2014), evidentes, por exemplo, nas diferentes taxas de participação nos diferentes estados-membros (EUROSTAT, 2014), considerou-se necessário “relançar a Estratégia de Lisboa”, reforçando as finalidades de maior crescimento económico e de emprego e uma mais expressiva coesão social (Conselho da União Europeia, 2005). Foi neste contexto que foram adoptadas as orientações que constaram do documento e do plano de ação com a mesma designação - Educação de Adultos: Nunca é Tarde para Aprender (Comissão das Comunidades Europeias, 2006 e 2007). Aqui defendeu-se que o empenho da União Europeia deveria passar por promover a competitividade económica, recorrendo para tal à elevação dos níveis de competências dos indivíduos, com o objectivo de contribuir para o crescimento, o emprego e a coesão social. Aliás, este objectivo surgia como particularmente importante, se se pensar que, como foi afirmado, os empregos criados na União Europeia obrigavam a que os sujeitos possuíssem níveis

mais elevados de qualificação que lhes permitissem lidar com as crescentes exigências do trabalho (devido, por exemplo, à proliferação e complexificação da informação escrita e das tecnologias da informação e da comunicação no local de trabalho). Adicionalmente, argumentou-se a procura de soluções para problemas que advinham das mudanças demográficas, associadas ao envelhecimento da população, por um lado, e ao impacto da migração, por outro. Ainda, argumentou-se a necessidade de lutar contra a pobreza e a exclusão sociais, sendo neste caso nítida a importância da formação e da educação, devido aos impactos que podiam ter os baixos níveis de escolaridade no desemprego, no isolamento rural, na falta de oportunidades, nas formas de iliteracia, etc. (Comissão das Comunidades Europeias, 2006).

No quadro de uma forte crise económica e social, entre 2010 e 2012, ocorreram diversos debates sobre o estatuto da União Europeia e sobre o seu papel em domínios com a formação e a educação. Sendo evidente o fracasso dos objetivos estabelecidos na primeira década do século XXI, nos anos mais recentes algumas continuidades (Nóvoa, 2013) podem contudo ser observadas na intervenção no âmbito da formação, educação e aprendizagem. Assim, o documento *Estratégia Europa 2020* manteve as finalidades da Estratégia de Lisboa (2000), enfatizando ainda uma mais forte ligação entre formação, educação, aprendizagem e economia. Neste documento foram estabelecidos objetivos que deverão ser concretizados no final da década em que vivemos, designadamente desenvolver programas de aprendizagem ao longo da vida que facilitem a mobilidade dos trabalhadores nos diferentes estados-membros; melhorar a qualidade e eficiência da educação e formação; promover a equidade, a coesão social e a cidadania ativa; e fomentar a criatividade e a inovação, bem como o empreendedorismo, em todos os níveis de educação e formação. Adicionalmente, atualizaram-se indicadores, de entre os quais a média de participação de 15% de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida (Comissão Europeia, 2010).

Apesar de ainda incluir objetivos gerais, relacionados, por exemplo, com a coesão social e a cidadania ativa, o documento *Repensar a Educação – Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos* reafirmou que

“O investimento na educação e na formação para o desenvolvimento de competências é essencial para estimular o crescimento e a competitividade: as competências determinam a capacidade da Europa para aumentar a produtividade. A longo prazo, as competências podem desencadear inovação e crescimento, fazer subir a produção na cadeia de valor, estimular a concentração de competências de nível mais elevado na União Europeia e modelar o mercado de trabalho no futuro” (Comissão Europeia, 2012).

Como referem Spolar e Holford (2014), foi mais uma vez a promoção da empregabilidade e do crescimento económico que se destacou neste último documento, evidenciando assim a forte ligação entre a aquisição de competências-chave, bem como a instrumentalização da educação de adultos a finalidades economicistas. Neste sentido, assistiu-se a um reforço de temas relacionados com o desenvolvimento económico e com o (des)emprego. Segundo Nóvoa (2013), a lógica constante no Tratado de Maastricht (1992) manteve-se, entretanto fortemente influenciada por preocupações relacionadas com o desenvolvimento de competências e a competitividade, tal como com o conhecimento e as capacidades úteis ao meio empresarial.

Ambiguidades da estratégia da União Europeia para a aprendizagem ao longo da vida

Se a educação de adultos surgiu como um domínio marginal de intervenção da Comunidade Económica Europeia, em meados da década de 1950, desde 1990 até à atualidade, a União Europeia adoptou uma variedade significativa de orientações e de programas que procuraram promover a formação, a educação e a aprendizagem, através da estratégia política designada aprendizagem ao longo da vida. Estas iniciativas tiveram um impacto significativo na educação de adultos, levando até ao surgimento de um programa de ação designado Grundtvig (2007-2013) que, apesar de algumas finalidades mais abrangentes, se centrou sobretudo na promoção do mercado de trabalho, de competências válidas para o emprego, assim como no desenvolvimento de iniciativas ligadas à formação profissional. Neste âmbito, se é verdade que a adopção de expressões como aprendizagem ao longo da vida e educação e formação envolveu um maior reconhecimento social e político da educação de adultos, foram sobretudo os potenciais contributos deste domínio para o desenvolvimento de uma economia competitiva e um mercado de trabalho flexível e fomentador da mobilidade de trabalhadores que foram enfatizados nos documentos já referidos e que sustentaram os esforços empreendidos até este momento (Antunes, 2008; Milana & Holford, 2014).

Por esta razão, uma questão que se levanta quando se analisa o esforço empreendido pela União Europeia prende-se com as finalidades que têm sido definidas por esta organização para a educação de adultos, nomeadamente a ênfase concedida à formação profissional, e à educação e à aprendizagem, desde que ligadas ao desenvolvimento económico e ao mercado de trabalho, mesmo que se apregoe a criação de um espaço europeu de educação.

Relativamente à criação de um espaço europeu de educação, deve-se afirmar que esta não passa de uma preocupação recente, ainda em desenvolvimento, que revela diversas ambiguidades. Se a ideia de um espaço de educação pode

antecipar finalidades humanistas e progressistas, em boa verdade o método aberto de coordenação tem contribuído para a europeização das políticas nacionais públicas e para uma tentativa de homogeneização de práticas, através da definição de indicadores a atingir por todos os estados-membros e da divulgação de resultados relacionados com a consecução de projetos e atividades de educação e formação de adultos. De facto, este método tem sido objeto de diferentes críticas, dado que se constitui num instrumento de regulação e tem acelerado a governação pelos números (Nóvoa & Lawn, 2002). Adicionalmente, ao colocar a aprendizagem ao longo da vida no centro do debate político, a União Europeia tem acentuado a responsabilidade dos sujeitos pelas suas opções sociais e educativas. Verifica-se assim um destaque na formação e na reformação dos sujeitos, bem como na promoção da empregabilidade, tida como uma constante adaptação a novos empregos. Como referiu Nóvoa (2013), a lógica da formação, educação e aprendizagem transformou-se na lógica de adaptação à vida, caracterizada por contínuas mudanças de emprego (cada vez mais precário e marcado pela ausência de direitos). Assiste-se assim a uma nova visão do espaço europeu de educação, agora mais ajustado às necessidades do emprego e da economia.

Adicionalmente, a forte regulação da formação, educação e aprendizagem a que se tem assistido por via do referido método, dos indicadores e da divulgação de boas práticas tem sido assistida pelo estabelecimento de linhas de financiamento, das quais se destacam aquelas atribuídas pela Direcção-Geral de Educação e Cultura e pelo Fundo Social Europeu. Embora enquadradas pelas mesmas orientações gerais, é de referir que os programas de apoio da Direcção-Geral referida possuem finalidades mais próximas da educação geral, enquanto que o Fundo Social Europeu envolve objetivos de carácter social e económico, nomeadamente relacionados com a formação profissional e a promoção da empregabilidade. Mas, dado o volume de verbas do qual o Fundo Social Europeu tem beneficiado, a formação profissional tem gozado de maior importância e impacto nas políticas nacionais e no quotidiano dos sujeitos. Neste sentido, não se pode deixar de problematizar a intervenção cada vez mais expressiva da União Europeia nas políticas nacionais, em particular naqueles países onde a formação e sobretudo a educação têm assistido a um decréscimo no investimento estatal. Paralelamente, esta organização tem evidenciado um visão marcadamente estreita em termos de finalidades, o que se tem traduzido no abandono de outros objetivos relacionados com a educação crítica, a emancipação e a mudança social. Por esta razão, tal como afirma Rasmussen (2014), a estratégia política da União Europeia para a educação de adultos, através da aprendizagem ao longo da vida, reflete um forte desequilíbrio, em particular no que remete para as finalidades estabelecidas, dado que acentua prioridades de carácter económico e ligadas à empregabilidade, omitindo outras com significado para uma educação de adultos crítica. Nesta linha de pensamento, Nóvoa (2013) refere-se à “cegueira” da União Europeia, manifestada pelo forte estreitamente das finalidades da educação a

objetivos com impacto económico e social (no âmbito do emprego) e pela clara inibição do seu potencial em termos de desenvolvimento pessoal e colectivo e de transformação social, determinante para a educação de adultos.

Referências

- Alheit, P. & Dausien, B. (2002). The “double face” of lifelong learning: two analytical perspectives on a “silent revolution”. *Studies in the Education of Adults*, vol. 34, nº. 1, 3-22.
- Alves, M. G. (2010). *Aprendizagem ao Longo da Vida e Políticas Educativas Europeias. Tensões e Ambiguidades nos Discursos e nas Práticas de Estados, Instituições e Indivíduos*. Óbidos: Universidade Nova de Lisboa/Faculdade de Ciências e Tecnologia/UIED.
- Antunes, F. (2008). *A Nova Ordem Educacional. Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida*. Coimbra: Almedina.
- Comissão das Comunidades Europeias (2000). *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Comissão das Comunidades Europeias (2006). Educação e Formação de Adultos: Nunca é Tarde para Aprender. Comunicação da Comissão ao Conselho, de 23 de Outubro de 2006, relativa à educação de adultos (COM/2006/614) (http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning)
- Comissão das Comunidades Europeias (2007). *Plano de Acção para a Educação e Formação de Adultos: Nunca é Tarde para Aprender. Comunicação da Comissão, de 27 de Setembro de 2007* (COM/2007/558) (http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning).
- Comissão Europeia (2002). *Educação e Formação na Europa: Sistemas Diferentes, Objectivos Comuns para 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Comissão Europeia (2010). *Estratégia Europa 2020. Estratégia para um crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo* (COM/2010/2020 final). Bruxelas: Comissão Europeia
- Comissão Europeia (2012). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Repensar a educação - Investir nas competências para melhores resultados socioeconómicos* (COM/2012/0669 final). Bruxelas: Comissão Europeia.
- Conselho da União Europeia (2005). Conselho Europeu de Bruxelas (22 e 23 de Março). Conclusões da Presidência (7619/1/05 REV 1) (<http://europa.eu/european-council>).

- Conselho Europeu de Lisboa (2000). *Estratégia de Lisboa* (<http://ue.eu.int>, consultado a 6/06/2009).
- European Commission (1994). *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*. Brussels: Official Publication Department on the European Communities.
- European Commission (1995). *Teaching and Learning. Towards the Learning Society*. Brussels: Official Publication Department of the European Communities.
- European Commission (2004). *"Education & Training 2010" The Success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reforms* (14358/03 EDUC 168 – COM(2003) 685 final). Brussels: Official Publication of the Council of the European Union.
- EUROSTAT (2014). *Estatísticas da Educação a Nível Regional*. (http://http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Education_statistics_at_regional_level/pt)
- Field, J. (2006). *Lifelong Learning and the Educational Order*. Stoke on Trent: Trentham Books.
- Finger, M.; Jansen, T. & Wildemeersch, D. (1998). Reconciling the irreconcilable? Adult and continuing education between personal development, corporate concerns and public responsibility. In Danny Wildemeersch, Mathias Finger e Theo Jansen, Edts., *Adult Education and Social Responsibility. Reconciling the Irreconcilable?* (1-26). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Griffin, C. (1999a). Lifelong learning and social democracy. *International Journal of Lifelong Education*, vol. 18, n.º 5, 329-324.
- Griffin, C. (1999b). Lifelong learning and welfare reform. *International Journal of Lifelong Education*, vol. 18, n.º 6, 431-452.
- Guimarães, P. (2011). *Políticas de Educação de Adultos em Portugal (1999-2006). A Emergência da Educação e Formação para a Competitividade*. Braga: Universidade do Minho /Cied.
- Kallen, D. (2002). Lifelong learning revisited. In David Instance, Hans G. Schuetze e Tom Schuller, Edts., *International Perspectives on Lifelong learning. From Recurrent Education to the Knowledge Society* (32-38). Buckingham: SRHE-Open University Press.
- Lima, L. C. (2008). A Educação de Adultos em Portugal (1974-2004). In Rui Canário e Belmiro Cabrito, Orgs., *Educação e Formação de Adultos. Mutações e Convergências* (31-60). Lisboa: Educa.

- Milana, M. & Holford, J. (Edts.) (2014). *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives*. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.
- Nóvoa, A. (2013). The blindness of Europe: new fabrications in the European educational space. *Sisyphus, Journal of Education*, vol. 1, issue 1, 104-123.
- Nóvoa, A. & Lawn, M (Edts.) (2002). *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*. Dordrecht: Kluwer Academic Pub.
- Nuissl, E. (2006). The development of the European perspectives in adult education. In Rui Vieira de Castro, Amélia Vitória Sancho e Paula Guimarães, Edts., *Adult Education. New Routes in a New Landscape* (75-86). Braga: Universidade do Minho/Unidade de Educação de Adultos.
- Olssen, M. (2006). Understanding the mechanisms of neoliberal control: life-long learning, flexibility and knowledge capitalism. *International Journal of Lifelong Learning*, vol. 25, n.º 3, 213-230.
- Pöggeler, F. (1990). The State and adult education. General aspects of the relationship between State and adult education. In Franz Pöggeler, Edt., *The State and Adult Education* (15-22). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Rasmussen, P. (2014). Adult learning policy in the European Commission. In M. Milana e J. Holford (Edts.), *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives* (17-34). Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.
- Santos, B. S. (1998). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva.
- Spolar, V. A. M & Holford, J. (2014). Adult learning: from the margins to the mainstream. In M. Milana e J. Holford (Edts.), *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives* (35-52). Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers.
- Teodoro, A. (2001). Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou a globalização de baixa intensidade. In Stephen R. Stoer, Luiza Cortesão e José Alberto Correia, Orgs., *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à "Educação da Crise"*. Porto: Edições Afrontamento, pp. 126-162.
- União Europeia (2010). *Tratados Consolidados. Carta dos Direitos Fundamentais*. Bruxelas: União Europeia.
- Zarifis, G. K. & Gravani, M. N. (Edts.) (2014). *Challenging the "European Area of Lifelong Learning". A Critical Response*. Dordrecht/Heidelberg/Nova Iorque/Londres: Springer.

Página 28 en blanco